Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2014–2015

34 273

Wijziging van enkele wetten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Verzamelwet SZW 2016)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT[1]

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 26 augustus 2015 en het nader rapport d.d. 4 september 2015, aangeboden aan de Koning door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 17 juni 2015, no. 2015001062, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van enkele wetten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Verzamelwet SZW 2016), met memorie van toelichting.

De wijzigingen van het wetsvoorstel hebben onder andere betrekking op de arbeidswetgeving, de sociale zekerheidswetgeving en de wetgeving rondom de structuur van de uitvoeringsorganisatie werk en inkomen. Voorts bevat het wetsvoorstel enige aanpassingen voortvloeiend uit eerder gemaakte beleidskeuzes. Een onderdeel van dit zogenoemde «klein beleid» wordt gevormd door het concentreren van de rechtspraak op grond van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) bij de rechtbank Den Haag. De Minister van SZW heeft gevraagd bijzondere aandacht te schenken aan de daartoe voorgestelde wijziging van bijlage 2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft opmerkingen over de concentratie van rechtspraak, de Algemene Nabestaandenwet (ANW) en de Remigratiewet die van dien aard zijn dat zij adviseert het voorstel niet aan de Tweede Kamer te zenden dan nadat daarmee rekening is gehouden. De Afdeling is van oordeel dat de in de toelichting genoemde argumenten de conclusie van concentratie van Wav-boetezaken bij de rechtbank Den Haag niet kunnen dragen. Voorts kan naar het oordeel van

[1] De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

kst-34273-4
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

de Afdeling het woonlandbeginsel ten aanzien van een aantal landen niet in de ANW worden toegepast, ook niet op de woningdelersnorm. Verder staat de voorgestelde terugwerkende kracht van de wijziging in de ANW op gespannen voet met de rechtszekerheid. Ten slotte ontbreekt een dragende motivering voor de opneming van de verstrekkende eis van afstand van het Nederlanderschap als voorwaarde voor de verkrijging van remigratievoorzieningen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 17 juni 2015, nr. 2015001062, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 26 augustus 2015, nr. W12.15.0184/III, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel geeft de Afdeling advisering van de Raad van State aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen met betrekking tot de wijziging van de Algemene bestuurswet (Awb) om rechtszaken op grond van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) te concentreren, de Remigratiewet, de Faillissementswet (Fw) en het woonlandbeginsel in de Algemene nabestaandenwet (Anw). Op deze opmerkingen wordt hierna ingegaan:

1. Concentratie van rechtspraak

a. Voorgestelde wijziging en motivering

Thans is de rechtbank Den Haag (bij uitsluiting) aangewezen als bevoegde instantie in eerste aanleg voor beroepen op grond van de Wav. Hiervan zijn uitgezonderd beroepen tegen besluiten met betrekking tot het opleggen van een bestuurlijke boete op grond van de Wav (hierna: boetebesluiten).[2] *Zo'n bestuurlijke boete wordt opgelegd aan een werkgever als hij een vreemdeling arbeid heeft laten verrichten zonder tewerkstellingsvergunning. De beroepen tegen dergelijke boetebesluiten worden in eerste aanleg behandeld door de rechtbank binnen het rechtsgebied waarvan de indiener van het beroepschrift zijn woonplaats heeft.*[3]

Met het voorstel vervalt genoemde uitzondering en wordt de rechtbank Den Haag bij uitsluiting bevoegd om ook beroepen tegen boetebesluiten te behandelen.[4] *De toelichting motiveert de keuze voor deze concentratie van beroepen tegen alle besluiten op grond van de Wav bij de rechtbank Den Haag kort samengevat als volgt:*[5]

– *25% van de Wav-boetezaken wordt behandeld door de rechtbank Den Haag. De overige zaken zijn verspreid over het gehele land en leveren een beperkte instroom van zaken;*
– *Beroepszaken in boetebesluiten onder de Wav zijn gecompliceerder geworden en vereisen specialistische kennis en voldoende zaaksaanbod;*
– *De Wav kent een ruim werkgeversbegrip (meerdere werkgevers, meerdere rechtbanken);*
– *Er is een noodzakelijke financiële taakstellingsoperatie 2016–2018.*

---

[2] Zie Bijlage 2 bij de Algemene wet bestuursrecht, hoofdstuk 3, artikel 6.
[3] Artikel 8:7, tweede lid, Awb.
[4] Zie artikel IV van het voorstel.
[5] Paragraaf 2.2 van de toelichting.

b. Totstandkoming geldende regeling

De huidige regeling waarbij beroepen tegen boetebesluiten op grond van de Wav niet bij de rechtbank Den Haag zijn geconcentreerd en andere Wav-zaken wel, kent de volgende totstandkomingsgeschiedenis.

De concentratie van beroepszaken op grond van de Wav bij de rechtbank Den Haag is ontleend aan artikel 21 Wav, zoals dit luidde tot 1 januari 2013.[6] *Het oorspronkelijke artikel dateert van 1994. Toen is aansluiting gezocht bij de procedures op grond van de Vreemdelingenwet. Reden hiervoor was dat zaken rondom de tewerkstelling en het verblijf van vreemdelingen in de praktijk vaak onlosmakelijk met elkaar verbonden bleken te zijn, aldus de memorie van toelichting van destijds.*[7]
Ook bij de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) is aan dit uitgangspunt vastgehouden.[8]

Met ingang van 1 januari 2005 is de bestuurlijke boete in de Wav opgenomen.[9] *Voor beroepen tegen opgelegde boetebeschikkingen gold toen reeds de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en niet de procesgang overeenkomstig de Vreemdelingenwet. De vreemdelingenrechter bleef wel bevoegd met betrekking tot de beoordeling of het weigeren van een tewerkstellingsvergunning al dan niet terecht is gebeurd. De toegang tot de vreemdelingenrechter werd echter uitgesloten voor besluiten in het kader van de bestuurlijke boete, vanwege het feit dat hier geen relatie ligt met de Vw 2000, zoals uit de toelichting van destijds blijkt.*[10]

Verder is het uitgangspunt van de bevoegdheidsregeling, zoals neergelegd in artikel 8:7 Awb, dat de appellerende burger als regel in het eigen arrondissement terecht moet kunnen (woonplaatsaanknoping).[11] *Dit betekent ook dat de elf rechtbanken in beginsel alle zaken behandelen. In een aantal gevallen, zoals op het gebied van het vreemdelingenrecht, geldt de uitzondering dat een specifieke rechtbank bevoegd is, zoals de rechtbank Den Haag.*
De Wet herziening gerechtelijke kaart en de Wet aanpassing bestuursprocesrecht, beide in werking getreden op 1 januari 2013, hebben op dit punt geen inhoudelijke wijzigingen met zich gebracht.[12]

c. Weging argumenten voorgestelde keuze

De Afdeling merkt over de hierboven genoemde argumenten om op het voorheen ingenomen standpunt inzake al dan niet concentratie van rechtspraak terug te komen het volgende op.

---

6 Tot 1 januari 2013 luidde dit artikel 21 Wav:
«Artikel 71 van de Vreemdelingenwet 2000 is van toepassing ten aanzien van beroepen tegen besluiten, gegeven op grond van deze wet, met uitzondering van de beschikking tot oplegging van de bestuurlijke boete.»
Artikel 71, eerste lid, Vreemdelingenwet 2000 luidde toen:
«In afwijking van artikel 8:7 van de Algemene wet bestuursrecht, is voor beroepen tegen besluiten, gegeven op grond van deze wet de rechtbank te 's-Gravenhage bevoegd.»
Bij de Wet aanpassing bestuursprocesrecht is artikel 21 Wav vervallen en is artikel 71 Vreemdelingenwet 2000 aangepast (Stb 2012, 682, artikelen LXII en CV, blz. 71 en 80).

7 Kamerstukken II 1993/94, 23 574, nr. 3, blz. 9 en 22. Zie ook: Kamerstukken II 1993/94, 23 574, nr. 5, blz. 11 en 20, en nr. 7, blz. 7–8; Kamerstukken I 1994/95, 23 574, nr. 29b, blz. 2. En: Kamerstukken II 1994/95, 23 574, nr. 26, blz. 1.

8 Stb. 2000, 496, blz. 16 en Kamerstukken II 1998/99, 26 732, nr. 3, blz. 9 en 68–69.

9 Wet bestuurlijke boete arbeid vreemdelingen (Stb. 2004, 705, blz. 5).

10 Kamerstukken II 2003/04, 29 523, nr. 3, blz. 19.

11 Kamerstukken II 1991/92, 22 495, nr. 3, blz. 106.

12 Stb. 2012, 313, 666 en 682.

i. 25% van de Wav-zaken wordt behandeld door de rechtbank Den Haag. De overige zaken zijn verspreid over het gehele land en leveren een beperkte instroom van zaken
Uit de toelichting wordt niet duidelijk waarom dit argument van bijzondere betekenis is voor de keuze ook de beroepen tegen boetebesluiten op grond van de Wav te concentreren bij de rechtbank Den Haag. Mogelijk heeft de regering hierbij het oog op rechtseenheid of uniforme rechtstoepassing.
Hiermee wordt ingegaan tegen uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de huidige inrichting van de rechterlijke macht en daarmee van spreiding van zaken. Uitgangspunt is dat ieder van de elf rechtbanken alle zaken behandelt. De appellerende burger kan daarmee in het eigen arrondissement terecht.
Vorengenoemde Wet herziening gerechtelijke kaart en de Wet aanpassing bestuursprocesrecht hebben op dit punt geen wijzigingen aangebracht.

ii. Beroepszaken onder de Wav zijn gecompliceerder geworden en vereisen specialistische kennis en voldoende zaaks aanbod
In de toelichting wordt gesteld dat de beroepen tegen besluiten op grond van de Wav gecompliceerder zijn geworden, onder meer als gevolg van een toegenomen beroep op internationale verdragen en uitleg van Europees recht. Dit vraagt volgens de regering om specialistische kennis en een voldoende mate van zaaksaanbod om deze expertise te verzekeren.
Met betrekking tot dit argument is van belang dat de Raad voor de rechtspraak (de RvdR) het voorstel heeft getoetst aan het Toetsingskader wettelijke concentratie.[13] *Dit toetsingskader geeft de criteria voor het al dan niet concentreren van zaken bij bepaalde gerechten.*
De RvdR merkt op, dat van bijzondere rechterlijke expertise wordt gesproken, als er voor de hoogwaardige behandeling van een categorie zaken kennis van specifieke wetgeving of ervaring met de behandeling van een bepaalde categorie vereist is, waarvoor een meer dan gemiddelde rechterlijke kennis nodig is. De RvdR is van mening dat voor behandeling van de Wav- boetezaken geen bijzondere rechterlijke expertise is vereist in die zin, dat er voor de behandeling van de betreffende zaken een meer dan gemiddelde rechterlijke kennis nodig is.[14]
In de toelichting wordt ten aanzien van dit advies van de RvdR opgemerkt dat de Minister de bedoelde complexiteit wel aanwezig acht, en daartoe wijst op het feit dat de rechtbank Den Haag reeds bij uitsluiting bevoegd is voor alle andere zaken die in het kader van de Wav kunnen worden gevoerd.[15] *Daarmee wordt evenwel de veronderstelde complexiteit die door de RvdR anders wordt beoordeeld, onvoldoende gemotiveerd. Ook overigens is dit geen argument voor de concentratie van beroepen tegen boetebesluiten, te meer nu eerder in de Vw 2000 en de Wav een andere keuze is gemaakt (zie hiervoor punt 1b).*

iii. De Wav kent een ruim werkgeversbegrip (meerdere werkgevers, meerdere rechtbanken)
De toelichting stelt dat de wetsystematiek van de Wav een ruim werkgeversbegrip kent, wat inhoudt dat vaak meerdere werkgevers in een keten worden beboet in één en dezelfde zaak. Wanneer verschillende werkgevers tegen dergelijke boetes uiteindelijk in beroep gaan, is een veelvoorkomend gevolg dat over hetzelfde feitencomplex vaak verschillende rechtbanken moeten oordelen, afhankelijk van de vestigingsplaats

[13] http://www.rechtspraak.nl/Organisatie/Raad-Voor-De-Rechtspraak/Wetgevingsadvisering
[14] Advies van de Raad van 13 mei 2015, kenmerk UIT 8979 STRA/RMD.
[15] Zie toelichting, algemeen deel, paragraaf 3, onder «Raad voor de rechtspraak».

van de desbetreffende werkgever. De voorgestelde concentratie leidt dan tot meer efficiëntie.[16]

De Afdeling merkt op dat de gerealiseerde schaalvergroting van de rechtbanken per 1 januari 2013, waarmee het aantal rechtbanken van negentien naar elf is gereduceerd, meebrengt dat werkgevers uit dezelfde regio veelal bij dezelfde rechtbank terecht kunnen. De RvdR heeft opgemerkt dat het in de meeste gevallen om die situatie gaat. Voorts wijst de RvdR op artikel 8:13 Awb, dat aan de rechtbanken de bevoegdheid toekent om een zaak naar een andere rechtbank te verwijzen. Het verwerende bestuursorgaan kan, indien sprake is van verschillende werkgevers, zelf een verzoek indienen om de desbetreffende beroepen bij één rechtbank te behandelen.
Mocht met het argument van het ruime werkgeversbegrip worden bedoeld de complexiteit van de betrokken beroepszaken tegen boetebesluiten te ondersteunen, dan merkt de Afdeling op dat dit in de toelichting niet wordt uitgewerkt.

iv. Er is een noodzakelijke taakstellingsoperatie 2016–2018
De toelichting stelt dat de voorgestelde concentratie een noodzakelijk element is van één van de onderdelen van de Taakstellingsoperatie 2016–18, zoals die door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is ingevuld.[17]
Bezuiniging op kosten van de overheid kan in dit verband echter niet als argument voor de voorgenomen concentratie dienen. Daarbij dient op zijn minst inzichtelijk te worden gemaakt hoe deze taakstelling zich verhoudt tot de kosten van werkgevers die een beroep hebben ingesteld en meer kosten moeten maken om hun beroep in Den Haag te laten behandelen. De rechter is dan minder gemakkelijk bereikbaar voor de justitiabelen en daarmee kan de toegankelijkheid, een uitgangspunt dat juist ten grondslag ligt aan de rechterlijke organisatie en artikel 8:7 Awb, in het geding komen.

d. Conclusie

Op grond van het vorenstaande kunnen de genoemde argumenten de conclusie van concentratie van boetezaken op grond van de Wav bij de rechtbank Den Haag niet dragen. Uitgangspunt is dat alle elf rechtbanken alle zaken behandelen. Gelet op de spreiding van rechtbanken over het land wordt daarmee een goede bereikbaarheid en toegankelijkheid van rechtspraak gewaarborgd. De schaalvergroting van rechtbanken die met de Wet herziening gerechtelijke kaart,[18] *heeft plaatsgevonden, waarborgt dat in voldoende mate afstemming over zaken binnen rechtbanken plaatsvindt. Voorts wordt op het genoemde uitgangspunt slechts in bijzondere gevallen waarvoor onder andere bijzondere rechterlijke expertise is vereist, een uitzondering gemaakt. Die uitzonderingssituatie voor wettelijke concentratie doet zich hier niet voor.*
De Afdeling adviseert dan ook om af te zien van de voorgestelde concentratie, tenzij deze alsnog dragend kan worden gemotiveerd. Indien de concentratiebepaling in dit wetsvoorstel wordt gehandhaafd, acht de Afdeling het aangewezen dat het wetsvoorstel, gelet op de aard van de materie, die de rechterlijke organisatie betreft, mede wordt ondertekend door de Minister van Veiligheid en Justitie.

---

[16] Zie toelichting, algemeen deel, paragraaf 2, onder 2.2.
[17] Zie toelichting, algemeen deel, paragraaf 2, onder 2.2.
[18] In werking getreden op 1 januari 2013.

1. Concentratie van rechtspraak

De Afdeling advisering merkt op dat het voorstel tot het concentreren van de beroepsrechtspraak in het kader van het opleggen van boetes op grond van de Wav bij de Rechtbank Den Haag zich niet leent voor een Verzamelwet. Daarnaast is de Afdeling advisering van mening dat een deugdelijke motivering voor het voorstel ontbreekt. In de toelichting zijn alle argumenten voor het voorstel uitvoerig uiteengezet. De Afdeling advisering geeft duidelijk aan dat deze argumenten het voorstel naar haar oordeel niet kunnen dragen. Nu alle argumenten reeds in de toelichting zijn benoemd en daarbij ook al is ingegaan op het advies van de Raad voor de Rechtspraak waar de Afdeling advisering naar verwijst, kan er geen nadere motivering voor het voorstel worden gegeven. Daarom wordt het advies op dit onderdeel opgevolgd en vervalt het voorstel in de Verzamelwet.

2. Algemene Nabestaandenwet

Artikel 17 van de ANW regelt de hoogte van de nabestaandenuitkering. Het derde lid voorziet in het zogenaamde woonlandbeginsel, op grond waarvan de uitkering wordt verlaagd met de zogenaamde woonlandfactor. Bij de bepaling van het percentage wordt rekening gehouden met het kostenniveau van het land waar de nabestaande woonachtig is.
Uit de toelichting blijkt dat bij de invoering van de kostendelersnorm in de sociale zekerheidswetten ten onrechte het woonlandbeginsel buiten toepassing is gebleven. Nu uit de parlementaire geschiedenis niet kan worden afgeleid waarom het woonlandbeginsel buiten de werking van de kostendelersnorm zou moeten blijven, wordt voorgesteld alsnog artikel 17, derde lid, te corrigeren.
Omdat de wet waarbij de kostendelersnorm wordt ingevoerd met ingang van 1 juli 2015 in werking is getreden, zal aan dit artikel terugwerkende kracht worden verleend tot die datum.
Uitgangspunt bij de kostendelersnorm is dat als twee of meer mensen de kosten van samenwonen kunnen delen, de kosten van levensonderhoud lager zullen zijn. Met het wetsvoorstel zal de norm voor de uitkeringsgerechtigde in twee- of meerpersoonshuishoudens worden verlaagd van 70% naar 50% van het referentieminimum-loon.[19]

De Afdeling maakt een tweetal opmerkingen.

a. Woonlandbeginsel

De Centrale Raad van Beroep (CRvB) heeft op 12 december 2014 drie uitspraken gedaan over het woonlandbeginsel in de Algemene Kinderbijslagwet voor Marokko, Egypte en Turkije. De CRvB is van oordeel dat het Algemeen Verdrag inzake sociale zekerheid met Marokko (hierna: het Verdrag[20]*) in de weg staat aan toepassing van het woonlandbeginsel. Deze uitspraak heeft ook een weerslag op het toepassen van het woonlandbeginsel op uitkeringen op grond van de ANW, zo blijkt uit de brief van de Minister van SZW van 6 maart 2015 aan de Tweede Kamer.*[21] *De CRvB had op 9 mei 2014 al bepaald dat voor Marokkaanse weduwen die al ANW ontvingen voor 1 juli 2012 (oude gevallen) het woonlandbeginsel niet mocht worden toegepast. Dat volgde uit artikel 5 van het Verdrag met Marokko. De uitspraak van de CRvB van 12 december 2014 betekent dat ook wat betreft nieuwe gevallen in de ANW het woonlandbe-*

---

[19] Artikel 17, derde en vijfde lid, ANW en Kamerstukken II 2013/14, 33 801, nr. 3, blz. 17/18.
[20] Algemeen Verdrag inzake sociale zekerheid tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk Marokko (Trb. 1972, 34).
[21] Kamerstukken II 2014/15, 32 878, nr. 17.

ginsel in het geval van Marokko niet kan worden toegepast. Ook hier staat artikel 5 van het Verdrag daaraan in de weg.
Op grond van bovengenoemde uitspraken staat het Verdrag in de weg aan de toepassing van het woonlandbeginsel in de ANW voor gerechtigden die wonen in Turkije, Bosnië-Herzegovina, Canada/Québec, India, Kosovo, Montenegro, Servië, Australië, Chili, Israël, Macedonië, Nieuw-Zeeland, Suriname en Zuid Korea. De bilaterale verdragen met deze landen kennen een verdragsbepaling die gelijk of strenger is dan artikel 5 van het Verdrag, aldus de Minister in zijn brief.
Het vorenstaande is ook van betekenis voor de toepassing van het woonlandbeginsel in het kader van de kostendelersnorm. Uit de toelichting blijkt niet dat rekening is gehouden met de uitspraak van de CRvB en de reikwijdte voor de genoemde landen. De Afdeling adviseert de toelichting aan te passen.

b. Terugwerkende kracht

Onverminderd het voorgaande merkt de Afdeling op dat, gelet op het rechtszekerheidsbeginsel, aan belastende maatregelen geen terugwerkende kracht mag worden toegekend, tenzij bijzondere omstandigheden een afwijking van deze regel rechtvaardigen. Die omstandigheden kunnen worden gevormd door een omvangrijk oneigenlijk gebruik of misbruik van een wettelijke voorziening of door aanmerkelijke aankondigingseffecten. Van dergelijke bijzondere omstandigheden is in dit geval niet gebleken.[22]
Het voorgaande geldt zowel ten aanzien van nieuwe als bestaande gevallen. Weliswaar voorziet artikel 70 van de wet van 2 juli 2014 (Stb 2014, 69) in geleidelijke daling voor bestaande situaties, te weten 68% van 1 juli 2015 tot en met 31 december 2015, maar ook dan is sprake van een belastende maatregel.

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel aan te passen.

2. Algemene Nabestaandenwet

De Afdeling advisering merkt op dat niet uit de toelichting bij de wijziging van artikel 17 van de Anw (met betrekking tot het woonlandbeginsel en de kostendelersnorm in de Anw) blijkt dat rekening is gehouden met enkele uitspraken van de Centrale Raad van Beroep[23] en de reikwijdte van deze uitspraken voor deze landen, en adviseert de toelichting hierop aan te passen. De Afdeling advisering verwijst hiermee naar het in de weg staan van bilaterale socialezekerheidsverdragen om het woonlandbeginsel in de Anw toe te passen voor gerechtigden die wonen in Turkije, Bosnië-Herzegovina, Canada/Québec, India, Kosovo, Montenegro, Servië, Australië, Chili, Israël, Macedonië, Nieuw-Zeeland, Suriname en Zuid-Korea. De toelichting is onder verwijzing naar vernoemde uitspraken aangevuld.
Tevens merkt de Afdeling advisering op dat, gelet op het rechtszekerheidsbeginsel, aan belastende maatregelen geen terugwerkende kracht mag worden toegekend, tenzij bijzondere omstandigheden een afwijking van deze regel rechtvaardigen. De Afdeling advisering adviseert om de terugwerkende kracht omtrent voornoemde wijziging achterwege te laten. Dit advies wordt gevolgd, waardoor aan de wijziging geen terugwerkende kracht tot 1 juli 2015 zal worden verleend. De beoogde inwerkingtreding van de wijziging wordt 1 januari 2017.

---

[22] Zie ook aanwijzingen 167 van de Aanwijzingen voor de regelgeving en Kamerstukken II 2013/14, 33 957, nr. 4, blz. 9.
[23] ECLI:NL:CRVB:2014:1466 en ECLI:NL:CRVB:2014:4181.

3. Remigratiewet

Met de voorgestelde wijziging van de Remigratiewet wordt van degene die in aanmerking wenst te komen voor remigratievoorzieningen vereist dat hij afstand doet van zijn Nederlanderschap voor zover het Nederlanderschap niet reeds anderszins verloren gaat.
Onder de geldende regeling moeten aanvragers die de Nederlandse nationaliteit hebben, verklaren dat zij bereid zijn alles te doen wat in redelijkheid mogelijk is om de nationaliteit van het bestemmingsland te verkrijgen. Met het verkrijgen van die andere nationaliteit gaat in beginsel het Nederlanderschap verloren. Hierin voorziet artikel 15, eerste lid, onderdeel a, van de Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN). Het tweede lid van dit artikel bevat echter een aantal uitzonderingen, op grond waarvan het Nederlanderschap behouden blijft.
Dit heeft tot gevolg dat betrokkene kan terugkeren naar Nederland ook na de ingevolge artikel 8 van de Remigratiewet geboden terugkeertermijn van één jaar. Gelet op het beoogde definitieve karakter van de remigratie is dan ook van belang dat de remigrant bereid is afstand te doen van het Nederlanderschap, aldus de toelichting.
Een eerder wetsvoorstel tot wijziging van de RWN waarin de uitzonderingen van artikel 15, tweede lid, zouden worden geschrapt, is ingetrokken.
Mede in verband met die intrekking wordt nu voorgesteld de afstand van het Nederlanderschap als aanvullende voorwaarde in de Remigratiewet op te nemen, aldus de toelichting.[24] *De beoordeling of een remigrant zelf nog afstand moet doen van het Nederlanderschap wordt gelegd bij de SVB, die daarvoor desgewenst extra tijd kan nemen.*[25]

De Afdeling merkt hierover het volgende op.

a. Achtergrond; bijzondere verantwoordelijkheid

De Remigratiewet is nog niet zolang geleden heroverwogen.[26] *De nieuwe wettelijke regeling is op 1 juli 2014 in werking getreden.*[27] *Zij is bedoeld voor hen die de leeftijd van 55 jaar zijn gepasseerd. De mogelijkheid tot het aanvragen van remigratievoorzieningen eindigt op 31 december 2024.*[28]
Het gaat in het bijzonder om personen uit de eerste generatie immigranten die veelal niet meer zijn ingeschakeld in het arbeidsproces en ook geen reële kans meer maken daarin te worden ingeschakeld.[29] *Zij bevinden zich vaak in een uitzichtloze uitkeringssituatie. Afgezien van enige bijzondere categorieën en van asielgerechtigden, moeten de personen die (tevens) de Nederlandse nationaliteit bezitten en die van de voorzieningen van deze wet gebruik willen maken, afkomstig zijn uit landen waarmee Nederland destijds zogenoemde wervingsovereenkomsten (tot werving van buitenlandse arbeidskrachten) heeft gesloten. Deze personen zijn geworven om in Nederland te komen werken. In de memorie van toelichting bij de heroverweging van de Remigratiewet wordt opgemerkt dat een deel van deze ouderen in isolement leeft, omdat de contacten door werk niet meer bestaan, en dat deze mensen terug verlangen naar het land van herkomst. Zij hebben ook steeds een sterke*

[24] Paragraaf 2.6 van het Algemeen deel van de toelichting.
[25] Het nieuw voorgestelde zesde lid van artikel 2a.
[26] Wet van 10 juli 2013, Stb. 2013, 331 (heroverweging Remigratiewet).
[27] Besluit van 7 april 2014, Stb. 2014, 156.
[28] Artikel 2b, aanhef en eerste lid, onder a, Remigratiewet
[29] In verband daarmee moeten aanvragen voor remigratievoorzieningen vóór 1 januari 2025 zijn gedaan.

band met dat land onderhouden, aldus die toelichting.[30] *Hen is destijds geen inburgeringstraject aangeboden, waardoor zij konden integreren in de Nederlandse samenleving. De regering gaat zelf uit van een bijzondere verantwoordelijkheid van de Staat voor hen die zelf niet over voldoende middelen beschikken om zich blijvend in het buitenland te (her)vestigen.*[31]
De Afdeling merkt op dat het gaat om een afgebakende en geleidelijk afnemende groep van ouderen, waarvoor een bijzondere verantwoordelijkheid bestaat. Weliswaar beoogt remigratie definitief te zijn en zou dat ertoe moeten leiden dat de band met Nederland volledig wordt verbroken, maar niet kan worden ontkend dat deze groep personen door het langdurige verblijf in Nederland ook een band met dit land heeft opgebouwd. De maandelijkse remigratie-uitkering die de remigrant in het bestemmingsland ontvangt, bevestigt deze band. In het licht van de bijzondere verantwoordelijkheid voor deze groep en van de voortdurende band met Nederland rijst de vraag of thans een zo ver strekkende voorwaarde als afstand van het Nederlanderschap voor het verkrijgen van remigratievoorzieningen moet worden gesteld.

b. Motivering

De hierboven gestelde vraag klemt temeer omdat de toelichting niet duidelijk maakt welke motivering aan de voorgestelde wijziging ten grondslag ligt. Aan het definitieve karakter van de remigratie zou afbreuk gedaan worden indien in de praktijk blijkt dat in een groot aantal gevallen gebruik gemaakt wordt van de terugkeeroptie, ook na de daarvoor in artikel 8 van de wet gestelde termijn van een jaar. Cijfers die dit zouden moeten bevestigen ontbreken echter in de toelichting. Bij gelegenheid van genoemde herziening van de Remigratiewet is gesteld dat het in de praktijk soms voorkomt dat de plaatselijke omstandigheden bij aankomst in het herkomstland zodanig zijn gewijzigd dat voor de remigrant en zijn gezin geen goede hervestiging meer mogelijk is. Het gaat gemiddeld om 1–5 gevallen per jaar.[32]
Voorts wordt de herziene Remigratiewet krachtens artikel 9 vier jaar na inwerkingtreding op 1 juli 2014 geëvalueerd. Het komt de Afdeling voor dat de voorgestelde ingrijpende wijziging inzake verplichte afstand van het Nederlanderschap wel erg snel na de inwerkingtreding en zonder de evaluatie af te wachten, wordt voorgesteld.

De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande de voorgestelde wijziging dragend te motiveren. Indien deze motivering niet kan worden gegeven, adviseert de Afdeling van de voorgestelde wijziging op dit moment af te zien.

c. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

De SVB acht het wetsvoorstel uitvoerbaar en handhaafbaar. Daarbij heeft de SVB wel enkele kanttekeningen gemaakt; deze zijn verwerkt in het wetsvoorstel, aldus de toelichting.[33]
Uit het commentaar van de SVB blijkt dat er behalve onduidelijkheid omtrent de plaats van de Remigratiewet ten opzichte van de RWN ook vragen bestaan hoe en het tijdstip waarop zij de beschikking krijgt over de

[30] Memorie van toelichting bij de heroverweging Remigratiewet, Kamerstukken II 2011/12, 33 085, nr. 3, blz. 3.
[31] Memorie van antwoord bij de heroverweging Remigratiewet, Kamerstukken I, 2012/13, 33 085, C, blz. 1.
[32] Dit is nog geen 1% van het jaarlijks vertrek (Kamerstukken I, 2012/13, 33 085, C, blz. 3 en 13).
[33] Aldus paragraaf 3 van het algemene deel van de toelichting.

vereiste informatie om te kunnen vaststellen dat aan de voorwaarden is voldaan, mede gelet op de daaraan te verbinden sancties.[34]
De toelichting gaat wel in op de taak van de SVB, de verlengde termijn van drie maanden en de op te leggen maatregelen, maar verschaft geen helderheid in hoeverre het wetsvoorstel uitvoerbaar en handhaafbaar is.[35]
De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen.

3. Remigratiewet

Naast het advies om in de toelichting een en ander te verhelderen, merkt de Afdeling advisering op dat de wijziging van de Remigratiewet niet past in een Verzamelwet. De noodzaak van de voorgestelde oplossing in de Remigratiewet wordt al jaren onderkend en het uitgangspunt bij remigratie is dat het definitief is, derhalve zou worden aangesloten bij een gevestigde beleidspraktijk. Desalniettemin kan de voorgestelde wijziging aanleiding geven voor de discussie of hier sprake is van klein beleid. Omwille van de voortgang van het wetsvoorstel wordt dit onderdeel uit de Verzamelwet gehaald.

4. Faillissementswet

De wijziging van de Faillisementswet betreft een verduidelijking van de bevoegdheid van de curator.[36] *Blijkens de toelichting wordt daarbij uitgegaan van een wijziging van het koninklijk besluit dat de inwerkingtreding van de verzamelwet SZW 2015 regelt. Hieraan is echter geen uitvoering gegeven. Dit heeft gevolgen voor de hier voorgestelde wijziging en de daarmee verband houdende aanpassing van de Verzamelwet SZW 2015.*

De Afdeling adviseert de artikelen VIII en XIII aan te passen.[37]

4. Faillissementswet

Aan de wijziging van het koninklijk besluit dat de inwerkingtreding van de Verzamelwet SZW 2015 regelt is geen uitvoering gegeven, omdat na nadere overweging geconcludeerd is dat de in die wet opgenomen wijziging van artikel 40, vierde lid, van de Faillissementswet toch geen aanpassing behoeft. Deze wijziging van de Faillissementswet is met ingang van 1 juli 2015 in werking getreden. De wijziging van de Faillissementswet en de daarmee verband houdende wijziging van de Verzamelwet SZW 2015 is om die reden uit het wetsvoorstel gehaald.

5. Verzamelwet

Het voorstel van wet is een verzamelwet, waarin een groot aantal technische wijzigingen is opgenomen met betrekking tot de arbeidswetgeving, de sociale zekerheidswetgeving en de wetgeving rondom de structuur van de uitvoeringsorganisatie werk en inkomen. Deze betreffen aanpassingen voortvloeiend uit gesignaleerde knelpunten.
Daarnaast bevat het wetsvoorstel inhoudelijke wijzigingen, die dienen ter verduidelijking en nadere invulling van eerder gemaakte keuzes. De voorgestelde wijzigingen bevatten geen substantiële beleidswijzigingen, maar alleen zogenoemd «klein beleid» en voldoen dan ook aan de criteria

---

34 Commentaar van de SVB van 22 april 2015.
35 Toelichting op artikel XI Remigratiewet.
36 Artikel VIII.
37 Uit informatie van het ministerie blijkt dat dit artikel komt te vervallen, omdat bij nader inzien de bestaande tekst duidelijk is. Het wijzigingsbesluit is achterwege gebleven.

die de regering heeft gesteld aan de verzamelwetgeving, aldus de toelichting.[38]

Dit standpunt, zoals neergelegd in de notitie verzamelwetgeving, houdt in dat in principe slechts wordt overgegaan tot verzamelwetgeving indien:
a. *de verschillende onderdelen samenhang hebben;*
b. *de verschillende onderdelen niet van een omvang en complexiteit zijn waardoor zij een afzonderlijk wetsvoorstel rechtvaardigen; en*
c. *niet op voorhand verwacht kan worden dat een van de onderdelen zo politiek gevoelig is dat een goede parlementaire behandeling van andere onderdelen in het geding komt.*[39]

De Afdeling merkt op dat het voorstel onderdelen bevat die niet goed passen in een dergelijke verzamelwet. Het betreft de concentratie van beroepen tegen boetebesluiten op grond van de Wav bij de rechtbank Den Haag en het afstand doen van het Nederlanderschap als voorwaarde voor het recht op remigratievoorzieningen. Deze onderdelen zijn hiervoor besproken.
Mede in het licht van de bespreking van deze onderwerpen in dit advies is de Afdeling van oordeel dat de omvang en complexiteit van deze wijzigingen behandeling in afzonderlijke voorstellen rechtvaardigen.[40]
De Afdeling adviseert de bepalingen die betrekking hebben op de concentratie van rechtspraak en het afstand doen van het Nederlanderschap, voor zover deze worden gehandhaafd, op te nemen in separate voorstellen.

5. Verzamelwet

Zoals gezegd maakt de Afdeling Advisering een opmerking ten principale over het meenemen van de wijzigingen van de Remigratiewet en de Awb in een Verzamelwet. Er komt jaarlijks veel wetgeving tot stand onder verantwoordelijkheid van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Helaas brengt dit met zich mee dat jaarlijks reparaties en kleine aanpassingen noodzakelijk zijn die geen separaat wetstraject rechtvaardigen. Voorstellen die politiek zo gevoelig liggen dat zij een goede behandeling van andere onderdelen in de weg staan, lenen zich blijkens de notitie verzamelwetgeving niet voor een verzamelwet. Voornoemde onderdelen voldoen naar het oordeel van de Afdeling advisering niet aan de eisen uit deze notitie. Naast voornoemde inhoudelijke overwegingen, hebben deze opmerkingen van de Afdeling advisering aanleiding gegeven beide voorstellen uit het wetsvoorstel te schrappen.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om enkele wijzigingen in het voorstel van wet en de memorie van toelichting aan te brengen. Het betreft:
– Verduidelijking van de wettekst (Participatiewet, Anw, Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen en de Wet WWB-maatregelen) met betrekking tot de uitzondering in de kostendelersnorm voor medebewoners die onderwijs volgen. De wetgever heeft met de uitzondering bedoeld dat de nationaliteit van de student bij die

[38] Paragraaf 1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.
[39] Kamerstukken I 2010/11, 32 500 VI, M, blz. 7.
[40] Voor eerdere opmerkingen van de Afdeling over de inhoud van verzamelwetten zie de adviezen over de ontwerp Verzamelwet SZW 2012 (Kamerstukken II 2011/12, 33 015, nr. 4), het ontwerpBelastingplan 2012 (Kamerstukken II 2010/11, 33 003, nr. 4), het voorstel van wet uitwerking fiscale maatregelen Stabiliteitsprogramma Nederland III (Kamerstukken II 2011/12, 33 287, nr. 4).

uitzondering niet van belang is[41]. Dit wordt verduidelijkt door te regelen dat de persoon die buiten Nederland een vergelijkbaar soort onderwijs of beroepsopleiding als bedoeld in de uitzonderingsbepaling volgt, ook onder de uitzondering valt. Tevens wordt een omissie hersteld met betrekking tot het leeftijdscriterium.

– Aanpassing in de Wet flexibel werken om wat betreft de duur van de onderbrekingen uit te gaan van zes maanden in plaats van drie maanden. Tijdens de plenaire behandeling van deze initiatiefwet in de Eerste Kamer[42] werd in dit verband gewezen op het bij de Wet werk en zekerheid gewijzigde artikel 7:667, vierde lid, van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek (Stb. 2014, 216; inwerking getreden 1 juli 2015). De termijn wordt nu op overeenkomstige wijze aangepast.
– Abusievelijk is met de Wet aanpak schijnconstructies niet in alle arbeidswetten geregeld dat besluiten ten aanzien van de openbaarmaking op grond van de verschillende arbeidswetten in mandaat worden genomen namens de Minister. Deze omissie wordt hierbij hersteld voor de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag, de Wet arbeid vreemdelingen en de Arbeidstijdenwet.
– Herstel van enkele technische omissies in de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen, de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten, de Wet financiering sociale verzekeringen, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers, Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek en de Participatiewet.
– Verduidelijking van het algemeen deel van de toelichting en de artikelsgewijze toelichting met betrekking tot de wijzigingen van de kostendelersnorm.

De redactionele opmerking van de Afdeling advisering is overgenomen.

6. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher

[41] Kamerstukken II 2013/14, 33 801, nr. 3.
[42] Kamerstukken I 2014/15, 32 889, nr. 27.

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W12.15.0184/III

- In artikel XXII rekening houden met Stb 2015, 245; voorts na «arbeidsduur» invoegen: arbeidsplaats of werktijd.